Deutscher Bundestag **Drucksache 19/8257**
19. Wahlperiode 12.03.2019

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (16. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 19/6335, 19/6927 –

Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

A. Problem

Der Gesetzentwurf regelt, dass Verkehrsverbote nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz wegen der Überschreitungen des Luftqualitätsgrenzwerts für Stickstoffdioxid in Gebieten, in denen bei Stickstoffdioxid der Wert von 50 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel nicht überschritten wird, in der Regel nicht erforderlich sind.

B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.

C. Alternativen

Ablehnung des Gesetzentwurfs.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/6335, 19/6927 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 1 § 47 Absatz 4a wird wie folgt geändert:

1. Satz 2 wird wie folgt geändert:

   a) In Nummer 4 werden nach den Wörtern „gewesen wären," die Wörter „sowie Fahrzeuge der privaten Entsorgungswirtschaft von mehr als 3,5 Tonnen mit einer Allgemeinen Betriebserlaubnis für ein Stickstoffoxid-Minderungssystem mit erhöhter Minderungsleistung, die die technischen Anforderungen erfüllen, die für diese Förderung erforderlich gewesen wären," angefügt.

   b) In Nummer 5 werden die Wörter „in den räumlichen Anwendungsbereich für diese Förderung fallen und" gestrichen.

2. Nach Satz 3 wird folgender Satz eingefügt:

   „Weitere Ausnahmen von Verboten des Kraftfahrzeugverkehrs, insbesondere nach § 40 Absatz 1 Satz 2, können durch die zuständigen Behörden zugelassen werden."

Berlin, den 12. März 2019

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Sylvia Kotting-Uhl
Vorsitzende

Karsten Möring
Berichterstatter

Ulli Nissen
Berichterstatterin

Marc Bernhard
Berichterstatter

Judith Skudelny
Berichterstatterin

Ralph Lenkert
Berichterstatter

Dr. Bettina Hoffmann
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Karsten Möring, Ulli Nissen, Marc Bernhard, Judith Skudelny, Ralph Lenkert und Dr. Bettina Hoffmann

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksachen 19/6335, 19/6927** wurde in der 74. Sitzung des Deutschen Bundestages am 17. Januar 2019 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und zur Mitberatung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur sowie den Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich zudem gutachtlich beteiligt.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der Gesetzentwurf regelt, dass Verkehrsverbote nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz wegen der Überschreitungen des Luftqualitätsgrenzwerts für Stickstoffdioxid in Gebieten, in denen bei Stickstoffdioxid der Wert von 50 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel nicht überschritten wird, in der Regel nicht erforderlich sind.

Der Gesetzentwurf intendiert die Klarstellung, dass aus Gründen der Verhältnismäßigkeit insbesondere Fahrzeuge mit geringen Stickstoffoxidemissionen (Euro-4- und Euro-5-Fahrzeuge, die im realen Fahrbetrieb nur geringe Stickstoffoxidemissionen von weniger als 270 Milligramm pro Kilometer ausstoßen, sowie Euro-6-Fahrzeuge) von Verkehrsverboten nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz wegen der Überschreitungen des Luftqualitätsgrenzwerts für Stickstoffdioxid ausgenommen sind.

III. Öffentliche Anhörung

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hat in seiner 28. Sitzung am 30. Januar 2019 eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/6335, 19/6927 durchgeführt.

Hierzu hat der Ausschuss folgende Sachverständige eingeladen:

Marc Elxnat
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände,
Deutscher Städte- und Gemeindebund

Prof. Dr. Ludger Giesberts
Rechtsanwalt

Dr. Peter Wilbring
TÜV Rheinland Energy GmbH

Dr. Carsten Benke
Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)

Prof. Dr. Barbara Hoffmann
Universitätsklinikum Düsseldorf

Stefan Kopp-Assenmacher
Rechtsanwalt

Prof. Dr. Helmut Greim
Technische Universität München

Bernd-Rüdiger Worm
ALBA Berlin GmbH

Prof. Dr. Holger Schulz
Helmholtz Zentrum München,
Deutsches Forschungszentrum für Gesundheit und Umwelt (GmbH)

Prof. Dr. Remo Klinger
Rechtsanwalt

Die Ergebnisse sind in die Beratungen des Ausschusses eingeflossen. Die schriftlichen Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen (Ausschussdrucksachen 19(16)156-A bis 19(16)156-J sowie das Wortprotokoll der Anhörung wurden der Öffentlichkeit über das Internet zugänglich gemacht.

IV. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 38. Sitzung am 12. März 2019 auf der Grundlage des Änderungsantrages der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 19(16)171 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/6335, 19/6927 in geänderter Fassung anzunehmen.

Der **Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur** hat in 37. Sitzung am 12. März 2019 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/6335, 19/6927 in geänderter Fassung anzunehmen.

Der **Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen** hat in seiner 17. Sitzung am 20. Februar 2019 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/6335, 19/6927 in unveränderter Fassung anzunehmen.

V. Gutachtliche Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 19/6335 folgende gutachtliche Stellungnahme übermittelt (Ausschussdrucksache 19(26)21-4):

Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (Drucksache 19/1837) im Umlaufverfahren am 1. Februar 2019 mit dem Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Drucksache 19/6335) befasst.

Folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung des Gesetzentwurfs getroffen:

„Die Managementregeln und Indikatoren der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wurden geprüft. Das Gesetz trägt zu einer nachhaltigen Entwicklung bei. Es stellt klar, dass in besonders belasteten Gebieten aus Gründen der Verhältnismäßigkeit insbesondere Fahrzeuge mit geringen Stickstoffoxidemissionen von Verkehrsverboten nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz wegen der Überschreitung des Luftqualitätsgrenzwerts für Stickstoffdioxid ausgenommen sind. Dies fördert die Nutzung von Fahrzeugen mit geringen Stickstoffoxidemissionen insbesondere in besonders belasteten Gebieten. Dies dient der Verbesserung der Lebensqualität in den Städten und dem Gesundheitsschutz der Bürgerinnen und Bürger. Dies ist vor dem Hintergrund der Verantwortung auch gegenüber künftigen Generationen geboten und verbessert darüber hinaus langfristig die Bedingungen für die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft.“

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfs ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Managementregeln, Sustainable Development Goals (SDGs) und Indikatoren:

- Managementregel – 5 – Regel zu Gefahren und Risiken für die Gesundheit,
- SDG 3 – Gesundheit und Wohlergehen,
- Indikator 3.2.a – Emissionen von Luftschadstoffen.

Die Passage: „Der vorliegende Gesetzentwurf regelt, dass Verkehrsverbote nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz wegen der Überschreitung des Luftqualitätsgrenzwerts für Stickstoffdioxid in Gebieten, in denen bei Stickstoffdioxid der Wert von 50 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel nicht überschritten wird, in der Regel nicht erforderlich sind.“ steht nicht im Einklang mit dem Gesetzestext. Dieser regelt klare Ausnahmen von Fahrverboten und nicht lediglich eine „in der Regel“-Annahme. Die Sachverhaltsdarstellung ist insofern falsch, da diese im Widerspruch zum Wortlaut des Gesetzentwurfs steht.

Der europarechtlich nach der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. L 152 vom 11.6.2008, S. 1) vorgegebene Luftqualitätsgrenzwert von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel für die Stickstoffdioxidimmissionen wird in verschiedenen Gebieten in Deutschland noch erheblich überschritten. Die Bundesregierung geht davon aus, dass Verkehrsverbote nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz wegen der Überschreitung des Luftqualitätsgrenzwerts für Stickstoffdioxid in Gebieten, in denen bei Stickstoffdioxid der Wert von 50 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel nicht überschritten wird, in der Regel nicht erforderlich sind. Der Gesetzentwurf stellt ferner klar, dass aus Gründen der Verhältnismäßigkeit insbesondere Fahrzeuge mit geringen Stickstoffoxidemissionen (Euro-4- und Euro-5-Fahrzeuge, die im realen Fahrbetrieb nur geringe Stickstoffoxidemissionen von weniger als 270 Milligramm pro Kilometer ausstoßen, sowie Euro-6-Fahrzeuge) von Verkehrsverboten nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz wegen der Überschreitung des Luftqualitätsgrenzwerts für Stickstoffdioxid ausgenommen sind.

Fraglich ist zum einen, ob die Annahme, dass Verkehrsverbote nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz wegen der Überschreitung des Luftqualitätsgrenzwerts für Stickstoffdioxid in Gebieten, in denen bei Stickstoffdioxid der Wert von 50 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel nicht überschritten wird, fundiert bzw. datenbasiert tragfähig ist.

Zum anderen ist fraglich, ob eine dahingehende Verhältnismäßigkeits-Annahme mit der maßgeblichen EU-Richtlinie kompatibel ist, oder möglicherweise einen größeren Spielraum bei der Überschreitung des EU-Grenzwertes für verhältnismäßig hält, als dies in richtlinienkonformer Auslegung der Fall wäre. Aufgrund des Anwendungsvorranges von EU-Recht ist hierfür die Anwendungsauslegung der europäischen Gerichtsbarkeit maßgeblich. Eine plausible Aussage über die Verhältnismäßigkeit von Grenzwertüberschreitungen zur Vermeidung von Fahrverboten kann nicht getroffen werden, solange eine entsprechende Auslegung nicht vorliegt. Es wird im Wege einer Prüfbitte gebeten, die betreffende Anwendungsauslegung einzuholen.

Zudem ist festzustellen, dass eine gesetzliche Ausnahme von Fahrverboten bei Überschreitung des EU-Grenzwertes von 40 Mikrogramm eine gesetzliche Billigung höherer Konzentrationen von Stickstoffdioxiden als den europarechtlich vorgeschriebenen Grenzwerten und damit auch die Billigung einer gesundheitlichen Mehrbelastung bedeutet. Selbst wenn dies mit Verhältnismäßigkeitserwägungen begründet wird, ändert die Überschreitung bzw. Mehrbelastung nichts an der realen gesundheitlichen Mehrbelastung. Zudem enthält der Gesetzentwurf keine klare zeitliche Einordnung, die – anders als die Rechtsprechung des BVerwG – eine Übergangsphase der Mehrbelastung erkennen ließe.

Die Aussage der Bundesregierung aus der Begründung „Dies fördert die Nutzung von Fahrzeugen mit geringen Stickstoffoxidemissionen insbesondere in besonders belasteten Gebieten. Dies dient der Verbesserung der Lebensqualität in den Städten und dem Gesundheitsschutz der Bürgerinnen und Bürger“ erscheint insofern nicht plausibel, als die Maßgabe für „Fahrzeuge mit geringen Stickstoffoxid-Emissionen“ nicht deutlich wird. In einer rechtlichen Einordnung müsste die Maßgabe in Orientierung an den EU-Grenzwerten erfolgen. Da aber die mit dem Gesetzentwurf vorgenommenen Berechnungen unterstellen, dass selbst mit den Fahrzeugen, die den gesetz-

lichen Ausnahmen von Fahrverboten unterfallen, eine Überschreitung des EU-Grenzwertes bis zu 50 Mikrogramm (ohne Fahrverbote) erfolgen darf, privilegiert dies Fahrzeuge gegenüber solchen mit null Emissionen in einer die Gesundheit vergleichsweise mehrbelastenden Form.

Prüfbitte:

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung fragt bei der federführenden Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit nach, warum der o. g. Bezug zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie nicht hergestellt wurde und warum der Bezug zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie hinsichtlich der Managementregel – 5 – Regel zu Gefahren und Risiken für die Gesundheit, SDG 3 – Gesundheit und Wohlergehen und Indikator 3.2.a – Emissionen von Luftschadstoffen fehlt. Der federführende Ausschuss wird über die Antwort des zuständigen Bundesministeriums informiert und gebeten, die Prüfbitte und Antwort der Bundesregierung in den Bericht aufzunehmen.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat diese Prüfbitte an Bundesministerin Svenja Schulze (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit) mit Schreiben vom 1. Februar 2019 zur Beantwortung weitergeleitet (Ausschussdrucksache 19(16)164-A).

VI. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hat den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/6335, 19/6927 in seiner 33. Sitzung am 12. März 2019 abschließend behandelt. Dabei wurden auch drei Petitionen auf Ausschussdrucksachen P-19(16)3, P-19(16)4 und P-19(16)5 in die Beratung einbezogen, zu denen der Petitionsausschuss eine Stellungnahme nach § 109 Absatz 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages angefordert hatte.

Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD haben dazu einen Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 19(16)171 eingebracht, dessen Inhalt sich aus der Beschlussempfehlung und Abschnitt VII dieses Berichts ergibt.

Die Fraktion der AfD hat dazu folgenden Entschließungsantrag auf Ausschussdrucksache 19(16)178 eingebracht:

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Bundestag fordert die Bundesregierung auf, die Neununddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen - 39. BImSchV) vom 02.08.2010 in der Fassung vom 18.07.2018 wie folgt fortzuentwickeln:

Abschnitt C (in Teil 8, Anlage 3) der vorgenannten Verordnung wird wie folgt neu gefasst:

„Bei der Aufstellung der Messstationen sind folgende Bedingungen zu berücksichtigen:
Der Luftstrom um den Messeinlass darf nicht beeinträchtigt werden, das heißt, die Luft muss in einem Bogen von 270° frei strömen können.
Im Umfeld des Messeinlasses dürfen keine Hindernisse vorhanden sein, die den Luftstrom beeinflussen, das heißt, der Messeinlass muss mindestens 3 Meter von Gebäuden, Balkonen, Baumkronen und sonstigen Hindernissen entfernt sein und Probenahmestellen, die Werte liefern, die für die Luftqualität an der Baufluchtlinie repräsentativ sind, sollen mindestens 0,5 Meter vom nächsten Gebäude entfernt sein.
Der Messeinlass muss sich in einer Höhe von 4 Metern über dem Boden befinden. Ein höher gelegener Einlass kann angezeigt sein, wenn die Messstation Werte liefert, die für ein großes Gebiet repräsentativ sind. Abweichungen sollen umfassend dokumentiert werden.
Der Messeinlass darf nicht in nächster Nähe von Emissionsquellen angebracht werden, um die unmittelbare Einleitung von Emissionen, die nicht mit der Umgebungsluft vermischt sind, zu vermeiden.
Die Abluftleitung der Probenahmestelle ist so zu legen, dass ein Wiedereintritt der Abluft in den Messeinlass vermieden wird.
Bei allen Schadstoffen müssen verkehrsbezogene Probenahmestellen zur Messung 10 Meter vom Fahrbahnrand entfernt sein. In der Nähe von verkehrsreichen Kreuzungen sollen die Messungen außerhalb der Zone des regelmäßigen Stop-and-go-Verkehrs stattfinden. Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn die Messstationen gemessen von den jeweiligen Haltelinien mindestens 50 Meter entfernt sind.

Die folgenden Faktoren können ebenfalls berücksichtigt werden: Störquellen, Sicherheit, Zugänglichkeit, Stromversorgung und Telefonleitungen, Sichtbarkeit der Messstation in der Umgebung, Sicherheit der Öffentlichkeit und des Betriebspersonals, Vorteile einer Zusammenlegung der Probenahmestellen für verschiedene Schadstoffe, Anforderungen der Bauleitplanung.
Jede Abweichung von den Kriterien dieses Abschnitts ist nach den Verfahrensvorschriften gemäß Abschnitt D umfassend zu dokumentieren.“

Begründung:

*Der 57. deutsche Verkehrsgerichtstag in Goslar, ein Gremium von rund 2000 Verkehrsrichtern, Staats- und Rechtsanwälten, Ministerial- und Polizeibeamten sowie sonstiger mit verkehrlichen Rechtsfragen Befasster, hat auf seiner Tagung vom 23. bis 25. Januar im Arbeitskreis „Dieselfahrverbote nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts“ festgestellt: „Die derzeitige Grundlage für das Aufstellen der Messstationen genügt nicht dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot. Daher wird der Gesetzgeber aufgefordert, eindeutige standardisierte Vorgaben für die Messstationen festzulegen.“ (*https://www.gdv.de/resource/blob/43186/9b06af283520bc2d5ca1a16ba6fe432e/*arbeitskreis-vii---empfehlung-data.pdf). Dieser Vorgabe dieses bedeutenden und fachkompetenten Gremiums wird mit diesem Entschließungsantrag Rechnung getragen.*

Die Fraktion DIE LINKE. hat dazu folgenden Entschließungsantrag auf Ausschussdrucksache 19(16)169 eingebracht:

Der Ausschuss wolle beschließen:

I. Der Ausschuss stellt fest:

Zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt ist eine saubere Luft unumgänglich. Hierzu muss sichergestellt sein, dass überall die geltenden Immissionsgrenzwerte nach der Richtlinie 2008/50/EG eingehalten werden und es zu keiner Aufweichung der Grenzwerte kommt. Die geplante Relativierung der NO_X*-Grenzwerte ist nicht dazu geeignet, Fahrverbote zu vermeiden. Die Regelung dürfte europarechtlich nicht haltbar sein und bindet die Gerichte bei der richterlichen Beurteilung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ohnehin nicht. Sie vermittelt zudem den fatalen Eindruck, als seien Grenzwerte generell nur unverbindliche Richtwerte.*

II. Der Ausschuss fordert die Bundesregierung auf,

diesen Gesetzentwurf zurückzuziehen.

Begründung

Dieser Antrag wurde fast wortgleich als Protokollerklärung der Länder Bremen, Thüringen, Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein auf der 91. Umweltministerkonferenz am 9. November 2018 dem Beschluss zum Tagesordnungspunkt 31 – Sofortprogramm Saubere Luft/Diesel angefügt.

Im Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 9. Oktober 2018 (VG 10 K 207.16) wird angeführt, dass die „eindeutige und strenge Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (…) beim Grenzwert für NO_2 *keinen Raum für eine Toleranzmarge [lässt], derzufolge etwa eine Überschreitung des Grenzwertes bis zu 50 µg/m³ und damit um bis zu 25 Prozent als geringfügig eingestuft werden könnte“ (S. 13), und bestätigt damit diesen Antrag und die gleichlautende Protokollerklärung der aufgeführten Länder auf der 91. Umweltministerkonferenz.*

Die im vorliegenden Gesetzentwurf aufgeführte Auffassung, dass es der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebiete, Fahrverbote in der Regel nur in Gebieten in Betracht zu ziehen, in denen der Wert von 50 µg/m³ NO_2 *im Jahresmittel überschritten worden ist, ist sowohl mit den Anforderungen von Artikel 23 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Luftqualitätsrichtlinie, wie sie sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ergibt, als auch mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, unvereinbar.*

Wenn sich ein auf bestimmte Straßen oder Straßenabschnitte beschränktes Verkehrsverbot für (bestimmte) Dieselfahrzeuge als die einzig geeignete Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung der Stickstoffdioxid-Grenzwerte erweist, so verlangt Artikel 23 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Luftqualitätsrichtlinie, diese Maßnahme zu ergreifen (Leitsatz 1 des Urteils 7 C 26/16).

Bei der Prüfung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit von Fahrverboten setzt sich das Bundesverwaltungsgericht demnach nur noch mit der Frage des „Wie“ und nicht des „Ob“ auseinander.

Der federführende Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des Bundesrates rät dem Bundesrat in seiner Empfehlung zur Beratung des Gesetzentwurfs vom 3.12.2018 (Bundesratsdrucksache 575/1/18), den Entwurf des Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes abzulehnen, da es damit nicht gelungen ist, einen rechtskonformen Zustand zu erreichen und „erhebliche europarechtliche und verfassungsrechtliche Bedenken“ bestünden. Die Regelung der Zulässigkeit von Fahrverboten nur in Gebieten mit einem NO_2*-Immissionswert über 50 Mikrogramm böte daher für den Vollzug der Länder keinerlei Rechtssicherheit. „Eine Regelausnahme, dass bestimmte Maßnahmen pauschal unverhältnismäßig sind, schränkt die Behörden rechtswidrig im Sinne des Artikels 20 Absatz 3 GG in ihrer Beurteilungs- und Ermessensauswahl ein“ und sei mit den Normen der Luftqualitätsrichtlinie unvereinbar. Die 50 Mikrogramm-Regelung des BImSchG-E ist aus Sicht des Ausschusses nicht wissenschaftlich hergeleitet und wird den unterschiedlichen örtlichen Situationen in den Städten nicht gerecht. Im Sinne des Gesundheitsschutzes sei es deshalb dringend erforderlich, alle Maßnahmen einzubeziehen, um den europarechtlich vorgesehenen Grenzwert von 40 Mikrogramm* NO_2 *pro Kubikmeter Luft flächendeckend einzuhalten.*

Zu der Prüfbitte des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung erklärte die Bundesministerin Svenja Schulze für die Bundesregierung (Ausschussdrucksache 19(16)164-B):

„Anders als in der gutachterlichen Stellungnahme ausgeführt, wird in der Begründung des Entwurfs für ein Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes auf die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie einschließlich der vom Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung genannten, speziellen Aspekte hinreichend eingegangen. Der Anforderung des § 44 Absatz 1 Satz 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung darzustellen, ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, wurde nachgekommen.

Allgemeine Ausführungen finden sich unter V1.2. des allgemeinen Teils der Begründung zum Gesetzentwurf, die im besonderen Teil der Begründung zum Entwurf im Einzelnen konkretisiert werden. Der Gesetzentwurf zielt wie in der Begründung ausgeführt wird (siehe insbesondere S. 8 der BT-Drucksache 19/6335) auf die Förderung der Nutzung von Fahrzeugen mit geringeren Stickstoffoxidemissionen in besonders belasteten Gebieten. Damit steht er in Bezug sowohl zu der in der gutachterlichen Stellungnahme zitierten Managementregel 5 – Regel zu Gefahren und Risiken für die Gesundheit, zu SDG 3 – Gesundheit und Wohlergehen als auch zu Indikator 3.2.a – Emissionen von Luftschadstoffen.

Möglicherweise liegt ein Missverständnis hinsichtlich des Regelungsgehalts des Gesetzentwurfs vor. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung betrifft im Wesentlichen zwei Aspekte:

1. Zum einen konkretisiert der Gesetzentwurf in § 47 Absatz 4a Satz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes bundesweit einheitliche Maßstäbe für die Verhältnismäßigkeit von Verkehrsverboten. In Städten mit geringeren Grenzwertüberschreitungen (bis zu 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel) sind Verkehrsverbote in der Regel unverhältnismäßig. Der Grenzwert von 40 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel kann in diesen Fällen nach Auffassung der Bundesregierung mit den im besonderen Teil der Begründung des Gesetzentwurfs zu Artikel 1 (S. 8 der BT-Drucksache 19/6335) dargelegten Maßnahmen in einem überschaubaren Zeitrahmen eingehalten werden.
2. Zum anderen sieht der Gesetzentwurf in § 47 Absatz 4a Satz 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes bundesweit einheitliche Ausnahmen von Verkehrsverboten für Fahrzeuge mit geringen Emissionen vor (vgl. hier im Einzelnen S. 9 Absatz 3 ff. der BT-Drucksache 19/6335).

Zu 1:

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat offenbar Zweifel, dass die vorstehend dargestellte Prognose der Bundesregierung zur Einhaltung des Luftqualitätsgrenzwerts für Stickstoffdioxid im Jahresmittel in Gebieten, in denen 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel nicht überschritten sind, tragfähig ist. Insoweit sei ein Votum der „europäischen Gerichtsbarkeit" erforderlich.

Die dem Gesetzentwurf zu Grunde liegenden Annahmen der Bundesregierung berücksichtigen eine fachliche Einschätzung des Umweltbundesamtes.

Die vom Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung vorgeschlagene Überprüfung des Gesetzentwurfs durch die „europäische Gerichtsbarkeit" kann die Bundesregierung nicht initiieren. Die Möglichkeit zu einem entsprechenden Vorlagebeschluss gegenüber dem europäischen Gerichtshof steht ausschließlich den Gerichten zu bereits in Kraft befindlichen Gesetzen zu, falls sie Zweifel an der Vereinbarkeit des nationalen Rechts mit dem europäischen Recht haben. Solche Zweifel bestehen im vorliegenden Fall nicht.

Für die Umsetzung der Luftqualitätsrichtlinie ist Deutschland als Mitgliedstaat zuständig. Dem Gesetzgeber steht bei der Umsetzung der Richtlinie ein Gestaltungsspielraum zu, von dem hier in zulässiger Weise Gebrauch gemacht wird.

Zu 2.

Zu 2. kritisiert der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung, dass auch dann, wenn der Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid in Höhe von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel überschritten wird, Ausnahmen von Verkehrsverboten aus Gründen der Verhältnismäßigkeit gewährt werden sollen.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist sowohl nach europäischem als nach nationalem Recht stets zu beachten. Hieraus folgt, dass der Luftqualitätsgrenzwert für Stickstoffdioxid für das Jahresmittel nicht um jeden Preis, sondern nur mit verhältnismäßigen Maßnahmen durchgesetzt werden kann. Die vorgesehenen bundesweiten Ausnahmen von Verkehrsverboten knüpfen hieran an.

Die vorstehend erwähnten Verhältnismäßigkeitserwägungen rechtfertigen auch die vom Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung kritisierte Förderung von Fahrzeugen mit geringen Stickstoffoxidemissionen. Diese Förderung trägt ebenfalls zu einer alsbaldigen Einhaltung des maßgebenden Luftqualitätsgrenzwerts bei.“

Die **Fraktion der CDU/CSU** erklärte, der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD enthalte keine substantiellen Änderungen am Gesetzentwurf; er modifiziere lediglich die Systematik der Ausnahmetatbestände. Man sei zudem erfreut darüber, dass die EU-Kommission das vorliegende Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes notifiziert habe. Es werde nun eine weitere Ausnahme für Entsorgungs- und Versorgungsfahrzeuge vorgesehen, die privatwirtschaftlich betrieben würden. Eine zweite Änderung gehe auf eine Anregung der EU-Kommission zurück. Diese hatte empfohlen, dass die Ausnahmeregelung für die Handwerkerfahrzeuge nicht auf die fünfzehn hochbelasteten Städte und Umgebung beschränkt sein solle, sondern dass diese generell bundesweit gleich behandelt werden müssten. Hierdurch würden Wettbewerbsverzerrungen vermieden. Zudem würden auf lokaler Ebene Einzelausnahmen ermöglicht, um unbillige Härten vermeiden.

Die Fraktion der CDU/CSU stellte klar, man verändere durch dieses Gesetz weder die Grenzwerte der EU, noch die Messverfahren, noch die Vorschriften zur Standortregelung der Messpunkte. Alle Beteiligten müssten ihre Verantwortung wahrnehmen – beispielsweise auch durch eine verantwortliche Behandlung von Ausnahmegenehmigungen durch die lokalen Behörden.

Die **Fraktion der AfD** erklärte, der Gesetzentwurf weise in die richtige Richtung, allerdings vermisse die Fraktion eine kritische, wissenschaftlich fundierte Überprüfung der bestehenden EU-Grenzwerte für Stickstoffdioxid. Darüber hinaus beklagte die Fraktion, es fehle ihr an einer schlüssigen Erklärung, warum man in dem Gesetzentwurf zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes den Grenzwert für Fahrverbote nur auf 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid festgelegt habe. Hier hätte genauso gut ein Grenzwert von beispielsweise 60 Mikrogramm Stickstoffdioxid festgesetzt werden können.

Der Entschließungsantrag der Fraktion der AfD fordere eine andere Aufstellung der Messstationen. Die derzeitige Rechtslage gebe den zuständigen Behörden zu viel Interpretationsspielraum und sei zu unbestimmt. Je nachdem wo und wie man die Messstellen aufstelle, messe man unterschiedliche Schadstoffbelastung. Die in der Gemeinde und im Bundesland politisch Verantwortlichen entschieden damit, ob es zu Fahrverboten komme – dies belegten die Beispiele Stuttgart und München.

Die **Fraktion der FDP** erklärte, sie erkenne die Bemühungen der Bundesregierungen um Verbesserungen für die Privatwirtschaft an. Im Übrigen sei der Gesetzentwurf jedoch insgesamt nicht weitgehend genug. Auch beanstandete sie, dass das Zustandekommen des EU-Grenzwerts nicht in Frage gestellt werde. Die Herleitung des neuerlichen Werts von 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft im Gesetzentwurf sei für die FDP-Fraktion nicht schlüssig. Das Gesetz komme insgesamt zu spät – hierdurch hätten viele kostspielige Rechtsstreitigkeiten vermieden werden können. Die Fraktion der FDP erklärte, sie hätte sich mehr Flexibilität für die Städte gewünscht. Das Beispiel der Fahrverbote in Hamburg habe gezeigt, dass es lediglich zu einem Verdrängungseffekt in Wohngebiete käme. Auch gebe es weiterhin keine Mobilitätsgarantie für Euro 6-Fahrzeuge. Es sei die Chance vertan worden, für bundeseinheitliche Standards bei der Aufstellung der Messstationen Sorge zu tragen – wie zuletzt vom deutschen Verkehrsgerichtstag gefordert, damit eine deutschlandweite Vergleichbarkeit gegeben sei.

Die **Fraktion der SPD** hob hervor, es müsse alles getan werden, damit die Luftqualität verbessert werde. Mit der Gesetzesänderung würden nun technische Nachrüstungen ermöglicht, die eine erhebliche Reduzierung des Schadstoffausstoßes bedeuteten. Insoweit hätte die jetzige Gesetzesänderung aus Sicht der SPD-Fraktion schon früher auf den Weg gebracht werden können. Sie hob insbesondere die mit dem Koalitionspartner im Änderungsantrag vereinbarten zusätzlichen Handlungsoptionen für die Kommunen hervor. Wichtig sei ferner, dass die beabsichtigte Änderung auch europarechtlich Bestand habe; dies habe das durchgeführte Notifizierungsverfahren ergeben.

Die **Fraktion DIE LINKE.** erinnerte daran, dass in der vergangenen Wahlperiode von Seiten der Bundesregierung und der Koalitionsfraktionen die Verletzung der Emissionsgrenzwerte durch die Autoindustrie toleriert worden sei. Überdies kritisierte die Fraktion die alleinige Fokussierung der Debatte auf die Immissionsgrenzwerte. Dies greife zu kurz, was ein Blick in die USA zeige. Dort schaffe es die Firma BMW seit dem Jahre 2002 im Flottendurchschnitt 43 Mikrogramm pro Kubikmeter einzuhalten. Auch die Firma VW sei in den USA mittlerweile dazu in der Lage. In Deutschland müsse die Autoindustrie nur 270 Milligramm pro Kilometer – das Siebenfache des USA-Grenzwertes – einhalten. Selbst dies werde jedoch in Deutschland nicht eingehalten und überdies nicht geahndet.

Der Gesetzentwurf bekämpfe nicht die Ursachen der Luftverschmutzung, sondern relativiere auch noch die europäischen Grenzwerte zum Schutze der Bevölkerung. Die Fraktion forderte die Mitglieder des Ausschusses auf, dem Entschließungsantrag der Fraktion DIE LINKE. zuzustimmen, in dem diese die Bundesregierung auffordere, den Gesetzentwurf zurückzuziehen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** kritisierte, der Gesetzentwurf schaffe Unklarheit; dabei sei die Rechtslage eindeutig und es bestehe überhaupt kein Änderungsbedarf: Die Grenzwerte für Stickstoffdioxid seien bis spätestens 2019 überall umzusetzen. Der Gesetzentwurf gebe vor, die Verhältnismäßigkeit für die Anwendung des Grenzwertes zu regeln. Diese könne jedoch nicht bundesgesetzlich über Grenzwerte geschehen. Vielmehr müsse die Verhältnismäßigkeit zur Ausgestaltung von Fahrverboten vor Ort unter Einbeziehung der lokalen Umstände durchgeführt werden.

Der Gesetzentwurf habe überdies keinesfalls „den Segen der EU“, vielmehr gebe es auch von dort deutliche Kritik an den Ausnahmeregelungen. Die Fraktion forderte die Bundesregierung auf, Maßnahmen einzuleiten, um die bestehenden Grenzwerte einzuhalten. Beispielsweise sei es in Wiesbaden durch alternative Formen der Mobilität gelungen, Fahrverbote zu vermeiden. Bezugnehmend auf den Entschließungsantrag der AfD führte die Fraktion aus, die Standortfrage der Messstationen ändere nichts an der Rechtslage.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE., den Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 19(16)171 anzunehmen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/6335, 19/6927 in geänderter Fassung anzunehmen.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD, den Entschließungsantrag der Fraktion der AfD auf Ausschussdrucksache 19(16)178 abzulehnen.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Entschließungsantrag der Fraktion DIE LINKE. auf Ausschussdrucksache 19(16)169 abzulehnen.

VII. Begründung zu den Änderungen

Zu Nummer 1 Buchstabe a (§ 47 Absatz 4a Satz 2 Nummer 4 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes – neu)

Die Ergänzung stellt sicher, dass schwere Fahrzeuge der privaten Entsorgungswirtschaft bundesweit einheitlich von Verkehrsverboten nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz wegen der Überschreitung des Luftqualitätsgrenzwerts für Stickstoffdioxid ausgenommen sind, wenn sie eine Allgemeine Betriebserlaubnis für ein Stickstoffoxid-Minderungssystem mit erhöhter Minderungsleistung haben und dieses die technischen Anforderungen für eine finanzielle Förderung aus einem öffentlichen Titel des Bundes erfüllt. Unter Fahrzeuge der privaten Entsorgungswirtschaft von mehr als 3,5 Tonnen fallen Fahrzeuge von Personen, die nicht als Dienstleistungserbringer für kommunale Betriebe agieren. Hiervon umfasst sind Abfallbeförderungen durch private Entsorgungsunternehmen ohne Beauftragung der Kommunen wie die Beförderungen von Verpackungsabfällen durch die Dualen Systeme (Gelbe Tonne), aber beispielsweise auch Beförderungen von Bau- und Abbruchabfällen.

Von der bereits in § 47 Absatz 4a Satz 2 Nummer 4 vorgesehenen Ausnahme für schwere Kommunalfahrzeuge werden demgegenüber die Fahrzeuge solcher privaten Entsorgungsunternehmen umfasst, die im Auftrag der Kommunen tätig werden.

Zu Nummer 1 Buchstabe b (§ 47 Absatz 4a Satz 2 Nummer 5 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes – neu)

Mit der Streichung wird einer Anmerkung der EU-Kommission aus der Notifizierung 2018/558/D des Gesetzentwurfs nachgekommen. Diese hatte kritisiert, dass eine bundesweite Ausnahme von Verkehrsverboten für Handwerker- und Lieferfahrzeuge auch bei einer selbstfinanzierten Nachrüstung nur für den Fall vorgesehen ist, dass Handwerker oder Lieferanten in den räumlichen Anwendungsbereich der Förderrichtlinien des Bundesverkehrsministeriums für die Nachrüstung von mit Selbstzündungsmotor angetriebenen gewerblichen leichten sowie schweren Handwerker- und Lieferfahrzeugen der Klassen N1 und N2 fallen.

Zu Nummer 2 (§ 47 Absatz 4a Satz 4 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes – neu)

Die Ergänzung stellt klar, dass die zuständigen Behörden im Einzelfall weitere Ausnahmen insbesondere nach § 40 Absatz 1 Satz 2 zulassen können.

Berlin, den 12. März 2019

Karsten Möring Berichterstatter	**Ulli Nissen** Berichterstatterin	**Marc Bernhard** Berichterstatter
Judith Skudelny Berichterstatterin	**Ralph Lenkert** Berichterstatter	**Dr. Bettina Hoffmann** Berichterstatterin



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333